

---

## A ESCALA DE ANÁLISE METROPOLITANA EM QUESTÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO<sup>1</sup>

Tadeu Pereira Alencar Arrais<sup>2</sup>

*Completo-se a fantasia de tudo aquilo que lia nos livros, tanto por encantamento como por pendências, batalhas, desafios, feridas, elogios, amores, agonias e absurdos impossíveis; e assim, aquilo tudo possuía a sua mente de tal modo na imaginação que era verdade toda aquela máquina de invenção e fantasia que lia, que, para ele, não havia outra história mais certa no mundo.*  
(CERVANTES, M. D. *Don Quijote De La Mancha*, p. 29-30)

**Resumo:** O artigo discute questões relacionadas à interpretação do processo de metropolização. Para tanto, refletimos sobre as conveniências e os problemas de se admitir os recortes institucionais metropolitanos como expressão dos processos espaciais e políticos. Para fundamentar a discussão analisamos a trajetória institucional e o processo de integração do espaço metropolitano goiano, apontando os limites e as possibilidades de utilização do conceito de região metropolitana.

**Palavras- Chave:** Metropolização; Política; Região Metropolitana.

### *The metropolitan scale of analysis revisited: notes on the metropolization process*

**Abstract:** This paper approaches issues related to interpreting the process of metropolization. It analyses the benefits and drawbacks of acknowledging officially-defined metropolitan boundaries as expressions of spatial and political processes. Both the official trajectory and the integration process of Goiás State's metropolitan space are useful in supporting the debate, revealing the limits and possibilities posed by the concept of metropolitan area.

**Key-Words:** Metropolization; Politics; Metropolitan Area.

## INTRODUÇÃO

### *Região Metropolitana: uma escala a priori*

A expressão *a priori*, comumente utilizada na discussão sobre as formas de conhecimento, designa algo como *o que vem antes*. Essa expressão está relacionada, na filosofia, às

---

<sup>1</sup> Artigo resultante de reflexões elaboradas no âmbito do projeto “Espacialização e análise dos impactos das transferências de recursos constitucionais (estadual e federal), geração de receitas próprias e transferências diretas para a economia dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia, entre 2008 e 2011”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG).

<sup>2</sup> Graduação e mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Goiás e doutorado em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. Professor adjunto da Universidade Federal de Goiás. E-mail: [tadeuarrais@ibest.com.br](mailto:tadeuarrais@ibest.com.br)

DOI: 10.7154/RDG.2012.0024.0001

possibilidades do conhecimento pela razão, em detrimento do conhecimento advindo da experiência.<sup>3</sup> Nesse texto a expressão é utilizada para ilustrar a força do discurso institucional, no sentido de influenciar, quando não determinar, as agendas de pesquisa sobre a dinâmica metropolitana brasileira.

Estudo divulgado pelo IPEA (BRASIL, 2011) sobre as regiões metropolitanas brasileiras utiliza o termo *metropolização institucional* para referir-se aos diferentes processos legais que culminaram no atual arranjo metropolitano brasileiro. O termo é bastante apropriado, não apenas pelo conteúdo que encerra, mas por lembrar que o processo de metropolização não se resume aos recortes espaciais ou mesmo, como aponta parte significativa da literatura, ao processo de concentração espacial de atividades produtivas na metrópole.

O arranjo metropolitano brasileiro é tributário de uma cultura político-institucional cuja ambição era reconhecer um conjunto de regiões para fins de políticas territoriais. Como relatou Souza (2006), esse processo não respondeu exatamente às demandas e interpretações dos técnicos envolvidos na discussão. O Artigo 5º, da Lei Complementar número 14, de 1973, resume as funções daqueles arranjos metropolitanos:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário, V - produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (BRASIL, 1973).

A partir da leitura do contexto político-econômico e demográfico da Lei Complementar número 14, de 8 de julho de 1973, é possível reconhecer algumas questões gerais que motivaram, e ainda motivam, a *metropolização institucional*, dentre as quais destacamos: a) uma visão polarizante dos processos demográficos e de seus rebatimentos territoriais; b) uma visão de intervenção vertical, marcada pelos diferentes momentos políticos institucionais, ora com o protagonismo da União, ora com o protagonismo dos Estados; c) uma visão normativa, a partir de instituição de conselhos consultivos e deliberativos mirados na gestão metropolitana. Os marcos temporais para discussão da problemática metropolitana brasileira são, justamente, o início da década de 1970 e o final da década de 1980. No entanto, esses momentos de *institucionalização metropolitana* não refletiram a

<sup>3</sup> Como encontramos em Abbagnano (2007), essa é uma definição bastante restrita do termo.

complexidade das dinâmicas demográficas e territoriais da rede urbana brasileira. Em 1988, com a ruína do então modelo político centralizador, era possível reconhecer outros processos, muito embora a obsessão pelo localismo, como uma espécie de escala ideal da democracia, tenha predominado.<sup>4</sup> O trecho de Azevedo e Guia (2000, p.535) assim localiza esse processo:

Forjada numa conjuntura na qual a grande questão era a celebração de um novo pacto federativo, institucionaliza mecanismos de descentralização e democratização da gestão, aumentando consideravelmente a autonomia financeira dos estados e, especialmente, dos municípios. Na realidade, a questão metropolitana não era vista pela Constituinte como um *issue* prioritário. Muito ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores ao período militar, tudo apontava para uma não-política federal em relação ao tema.

Um intervalo de 21 anos separa os momentos políticos de institucionalização dos arranjos metropolitanos brasileiros. A partir de 1988 foram necessários sete anos para a institucionalização das primeiras Regiões Metropolitanas no contexto da democratização (Região Metropolitana de Aracajú, em 1995 e a Região Metropolitana da Grande Vitória, em 1995).

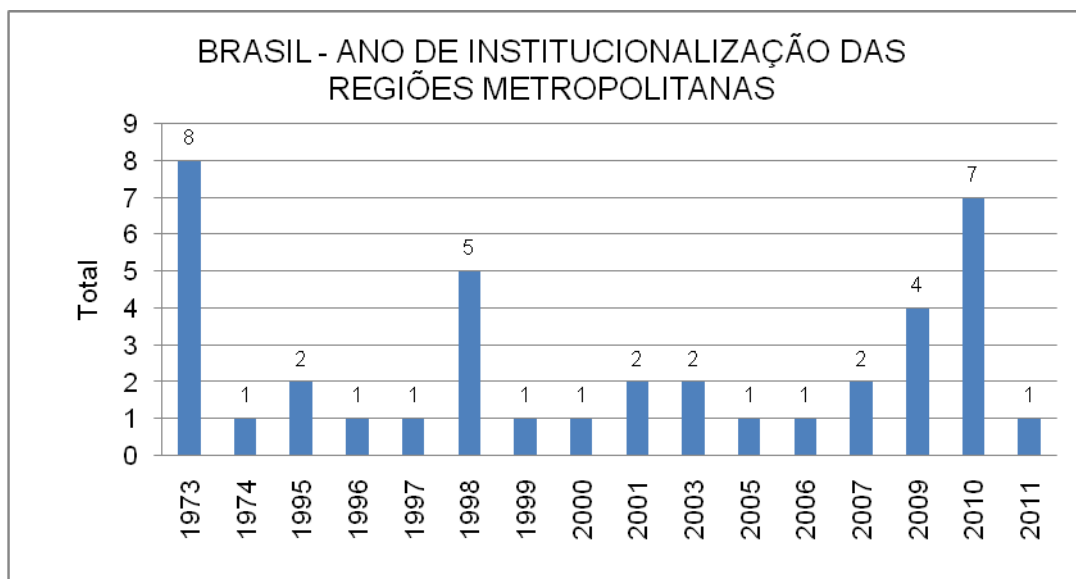


Figura 01

Fonte: BRASIL-IPEA (2011), BRASIL (2012)

<sup>4</sup> Por localismos tomamos o sentido atribuído por Bourdin (2001) ao sugerir seis questões essenciais sobre a localidade. A quinta questão é assim definida: "O escalão local será o único possível, ou ao menos o melhor, para a gestão de sociedades cuja governabilidade diminuiu? Quais são as grandes características desta gestão local?" (2001, p.21).

O atual retrato institucional é diverso, em qualquer que seja o aspecto analisado. Considerando os dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), verifica-se a diversidade demográfica, com Regiões Metropolitanas como o Sudoeste do Maranhão, com 345.873 habitantes, cuja cidade pólo, Imperatriz, irradia sua influência para um universo de municípios de perfil rural, até a Região Metropolitana de São Paulo, com 19.683.975 habitantes em 2010, no topo da hierarquia da rede urbana latino-americana. Observando os Estados, não deixa de chamar atenção o fato de Santa Catarina, com 6.248.436 habitantes em 2010, dispersos em 293 municípios, possuir 8 regiões metropolitanas que abrigavam, em 2010, 81,46% da população do Estado. Para alguém que desconheça o processo de institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras, a imagem seria, certamente, a de um território estadual com uma rede de cidades populosas e densas, nada parecido, por exemplo, como as Regiões Metropolitanas de Tubarão e Chapecó, com 356.721 e 403.494 habitantes, respectivamente.<sup>5</sup>

Um fato merece destaque quando pensamos nesses arranjos estabelecidos *a priori*. A previsão de uma estrutura técnico-burocrática complexa, na teoria, e, na prática, as dificuldades de funcionamento desse modelo técnico-burocrático. Como consta no diagnóstico do IPEA:

As contradições entre a metropolização e a organização e estrutura político administrativa do Estado foram ampliadas, no caso brasileiro, pelo tipo de federalismo tridimensional existente. A gestão da questão metropolitana, com todas as suas ambivalências e paradoxos, passa a depender, fundamentalmente, da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas que, em tese, pretendem, em alguma medida, superar os condicionantes políticos-partidários. (BRASIL, 2011, p.19)

A Constituição Federal e as Constituições Estaduais reafirmam a autonomia municipal financeira, administrativa e política. É nessa convergência entre a irrestrita autonomia municipal, como escala de poder, e a possibilidade de construção de outra escala, prevista de forma marginal no pacto federativo, que se localizam alguns dos problemas de gestão dos espaços metropolitanos. Os dilemas se expressam, claramente, no difícil funcionamento dos conselhos metropolitanos e na falta de recursos para compor os fundos para o

<sup>5</sup> Como consta na Lei Complementar número 104, de 04 de janeiro de 1994: "Art. 6º - Considerar-se-á "Região Metropolitana" o agrupamento de Municípios limítrofes a exigir planejamento integrado e ação conjunta, com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum dos entes públicos nela atuantes, e que apresentar, cumulativamente, as seguintes características: I - densidade populacional bruta e/ou taxa de crescimento superiores à média do Estado, e população igual ou superior a 10% (dez por cento) do Estado; II - significativa conurbação; III - nítida polarização, com funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização; IV - alto grau de integração sócio-econômica." (SANTA CATARINA, 1994).

desenvolvimento metropolitano. Ao que tudo indica, o que resta para as regiões metropolitanas, para além dos passivos institucionais, são problemas que insistem em demandar ações conjuntas.

### ***Metropolização: um processo a posteriori***

Diferentemente de *a priori*, a expressão *a posteriori* designa, de forma sucinta, a possibilidade do conhecimento adquirido a partir da experiência. A experiência, nesse caso, diz respeito ao reconhecimento dos processos espaciais de integração territorial e de fragmentação político-administrativa. Castells (1983) analisa a formação das regiões metropolitanas tendo como referência o processo de urbanização nas sociedades industriais. Ao distinguir a forma metropolitana das formas precedentes, o autor assevera:

O que distingue esta nova forma das precedentes não é só seu tamanho (que é a consequência da sua estrutura interna), mas também a difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica. (1983, p.53)

O argumento de Castells (1983) reforça a ligação entre urbanização e metropolização. Como colocamos em outro momento (Arrais, 2012), consideramos a metropolização uma das possíveis formas espaciais do processo de urbanização. Talvez por isso o geógrafo Milton Santos, muito cedo, tenha alertado sobre a necessidade de qualificar o conceito de metrópole. Uma das suas primeiras noções é que a metrópole é uma “escala responsável pela macroorganização do território” (1979, p.223). Outro conceito importante, pela imagem territorial que encerra, é o de *macrocefalia*. A referência do autor, mesmo em se tratando do universo urbano do final da década de 1970, ainda é útil:

A macrocefalia é uma noção relativa que faz aparecer a importância demográfica e, sobretudo, a importância econômica de uma cidade em relação à de outra cidade e à do conjunto do país. Entre os exemplos mais típicos estão os de Lima-Callao, no Peru, e Bangkok, na Tailândia. Nesses países, que tem mais de dez milhões de habitantes, as capitais são milionárias, mas nenhuma cidade ultrapassa muito os cem mil habitantes. Estritamente, o termo deveria ser aplicado apenas aos casos de redes monocéfalas, mesmo quando possam ocorrer casos mais complexos (bicefalinos no Equador, por exemplo) (2008, p.164).

Dois pontos são comuns na literatura relativa ao processo de metropolização. O *primeiro* é o reconhecimento da polarização manifestada, sobretudo, na cidade pólo, o que poderia levar

à condição *macrocefálica*. Veltz (1996) valoriza esse aspecto da polarização, especialmente em relação à região parisiense. Ascher (2001), após caracterizar a metrópole a partir da concentração demográfica, da multifuncionalidade e da ligação com outras metrópoles estrangeiras, assim define metropolização:

... a metropolização, ou seja, não apenas o crescimento e a multiplicação das grandes aglomerações, mas a concentração crescente, em seu seio, de populações, atividades e riquezas. (2001, p.61)

Ao comparecer apenas como uma escala de rebatimento da economia, o conceito de metropolização poderia, facilmente, ser suplantado pelo conceito de rede urbana, uma vez que tal conceito apresenta um inequívoco componente de hierarquização. Por outro lado, essa compreensão pouco difere do conceito de metrópole. O esforço para diferenciar os conceitos de metrópole do conceito de metropolização é fundamental, muito embora não seja freqüente na literatura. Segundo Lencioni (2006, p.47): “O sentido que metropolização busca exprimir é, justamente, o sentido da ação, de processo”<sup>6</sup>.

O ponto menos freqüente nas discussões sobre a metropolização tem relação com a reverberação do processo de integração territorial, de maneira mais ou menos complementar, em um determinado raio que abrange, no caso brasileiro, os municípios periféricos. Em nossa compreensão é a reverberação, mais que a polarização, o que interessa na discussão sobre o processo de metropolização. Essa atitude nos faz mirar os estudos mais para a periferia e as complementaridades do que para o chamado pólo metropolitano. É um processo de extensão espacial e, portanto, de extensão do raio de ação dos atores, o que demandaria a valorização da dimensão política no conceito de metropolização. Trata-se de reconhecer um espaço de ação política que não se resume, mas inclui como principal agenda, os desafios de gestão compartilhada. O conceito de metropolização, portanto, qualifica espaços de desencaixe entre quatro fenômenos: a) vivência comunitária na escala das cidades ou dos bairros, característica de espaços urbanos cada vez mais fragmentados; b) ocorrência de fenômenos econômicos e demográficos, como ação firmas e mobilidade populacional; c) demandas coletivas setoriais nas áreas de

<sup>6</sup> Bolle (2000), em seu estudo sobre o universo da metrópole a partir da representação histórica de Walter Benjamin, faz referência à metrópole como uma categoria do *imperialismo oitocentista*. São conhecidos, por exemplo, as referências à Paris e Londres como berço das revoluções que, de uma forma ou de outra, acorreram nas grandes metrópoles. Coulanges (2002), em seu livro *A cidade antiga*, ao descrever sobre as conseqüências das guerras romanas, resume bem o significado do termo metrópole: “De fato, toda metrópole exercia sobre suas colônias uma supremacia religiosa; ora, a religião tinha toda autoridade que, enquanto Albha existisse, Roma nunca poderia ser mais que uma cidade dependente, com seus destinos limitados e prefixados” (2002, p.388). Mumford (1998), no capítulo intitulado *De Megalópolis a Necrópolis*, do clássico livro *A cidade na história*, expõem argumentos igualmente interessantes sobre a metrópole no Império Romano. Independente do significado e mesmo da etimologia da palavra, a noção de hierarquia e subordinação estão presentes, o que justifica a territorialização do poder econômico, religioso e/ou político.

transporte e meio ambiente, como o gerenciamento da rede de transporte coletivo por meio de concessão pública e a gestão de bacias hidrográficas; d) espaço que demanda ações governamentais compartilhadas, tanto na esfera do executivo quanto do legislativo. Agnew (2000, p. 106) coloca a questão da seguinte forma:

A questão é que essas regiões raramente coincidem com as regiões político institucionais. Portanto, há um déficit político na capacidade das cidades-regiões administrarem seus negócios. O Estado ainda controla a maior parte das alavancas das políticas e planos de ação (2000, p.106).

Na verdade, é necessário compreender que as demandas nem sempre coincidem com os recortes institucionais, o que só dificulta as ações integradas, pois a cada município incluso no arranjo metropolitano há um conjunto de atores correspondentes, ampliando, de igual forma, a base de conflitos. É dessa agenda de interesse que trata a metropolização e aí reside a diferença fundamental entre esse conceito e o conceito de metrópole, categoria de ordem política, historicamente fundamentada na hierárquica social e espacial.

### ***A Região Metropolitana de Goiânia: um exercício de leitura***

Os estudos sobre a Região Metropolitana de Goiânia seguem, em linhas gerais, os padrões de estudos metropolitanos das diversas metrópoles brasileiras. Já acumulamos um número razoável de estudos sobre a Região Metropolitana de Goiânia. Parte significativa desses estudos, entretanto, tem dedicado energia na caracterização, em diversos aspectos, dos processos espaciais na RMG. Note-se, por exemplo, os trabalhos sobre a RMG que compõem um recente livro organizado por Almeida, Teixeira e Arrais (2012). Em comum nos artigos da publicação está o fato de o recorte institucional ser tomado como um dado *a priori*, o que pode induzir a compreensão sobre uma equivalência entre institucionalidade e metropolização. Aliás, nunca é demais lembrar que se partimos do princípio que existe equivalência entre institucionalidade e processos espaciais, corremos o risco de referendar duas atitudes políticas:

- ✓ A primeira é de que a regionalização, como ferramenta (Ribeiro, 2004), pode prevalecer, independente da integração territorial dos municípios que compõem um determinado recorte metropolitano.

- ✓ A segunda é a valorização do papel dos atores governamentais, algo que deve ser visto com ressalvas, dado a qualidade (técnica e política) da ação e dos interesses pouco ortodoxos de nossa representatividade legislativa e executiva.

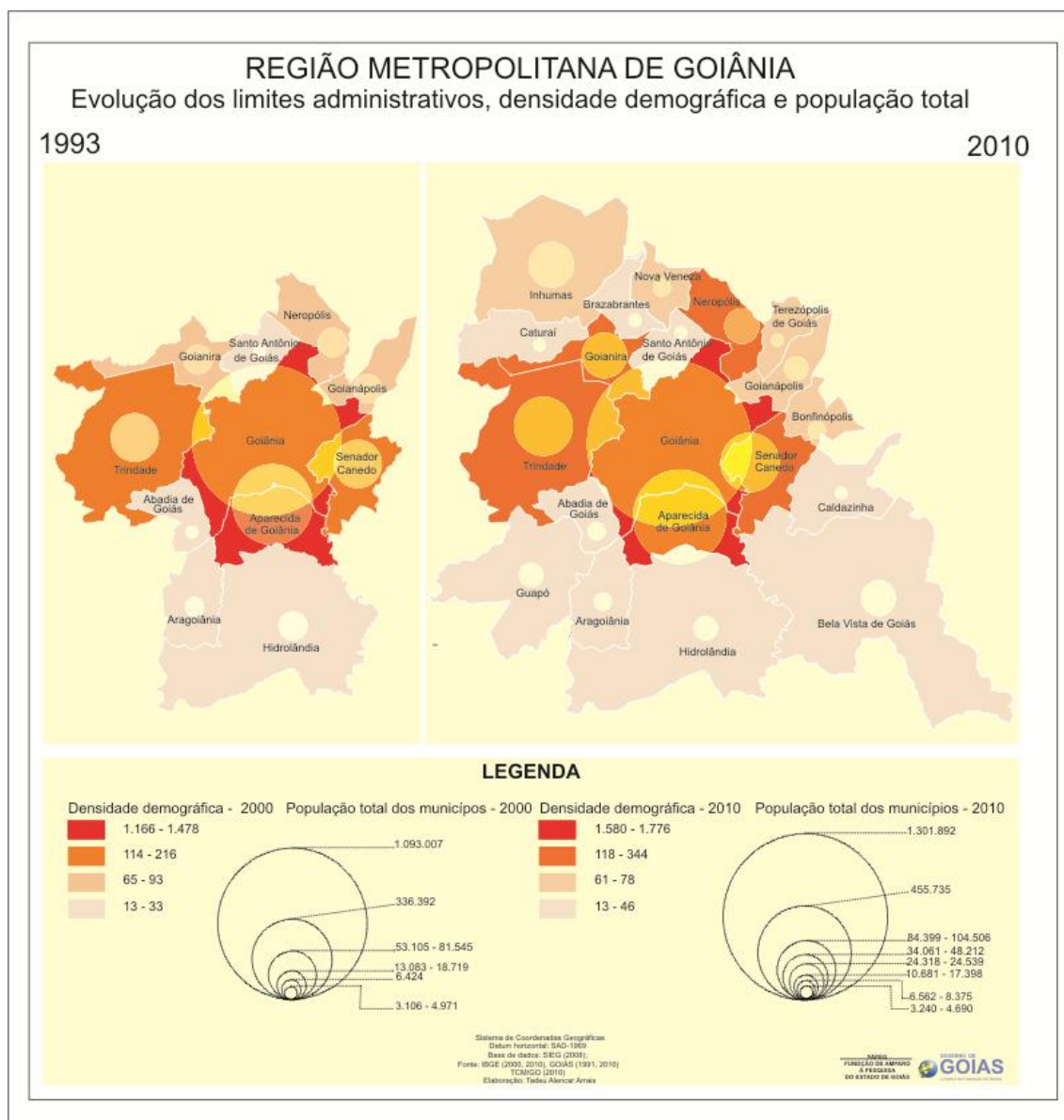


Figura 02

A narrativa da institucionalização da RMG pode ser resumida na figura 02. Em um intervalo de 10 anos, a RMG acrescentou 3.401,87 Km<sup>2</sup> na sua área total. A incorporação de áreas rurais foi predominante, a exemplo do município de Bela Vista de Goiás, com maior estoque de áreas rurais da RMG. Interessante que a população da RMG, considerando o recorte de 1991, aumentou apenas 25,18% no intervalo de 10 anos. Isso significa que o incremento dos 09 municípios respondeu por 102.212 habitantes. A inclusão foi caracterizada por municípios com população predominante abaixo de 10.000 habitantes. Em 2000, dos 9 municípios



incluídos, 6 abrigavam população abaixo de 6.415 habitantes. Em 2010, esses municípios alteraram pouco seu perfil demográfico. Entre 2000 e 2010, os municípios registraram incremento demográfico geométrico abaixo da média da RMG (2,50) e do Estado (1,84). Também merece destaque que nenhuma inclusão ocorreu por fragmentação municipal.

As interrogações que deveriam anteceder a inclusão de novos municípios na RMG são:

- ✓ O que permite dizer que Caldazinha ou mesmo Brazabrantes participam da RMG tanto quanto Aparecida de Goiânia e Senador Canedo?
- ✓ O que muda no fato de um município ser ou não incluído em um determinado ambiente metropolitano?

Pinto (2009) e Anjos (2009) alertaram para os diferentes padrões de urbanização da RMG, destacando os anéis de conurbação formados por Senador Canedo, Trindade, Aparecida de Goiânia e Goianira. Os autores estão corretos por diferenciar momentos específicos da integração que tem relação com a dinâmica demográfica do pólo metropolitano. A oferta fundiária foi um dos aspectos responsáveis pela progressiva integração dos municípios da RMG. Como colocamos em outro momento:

Na medida em que o estoque de terras em Goiânia inflacionou, a solução, já anunciada na década de 1970, além das clássicas estratégias de remoção da população pobre para áreas sem infraestrutura, foi acionar, mobilizar, os estoques de terras mais próximos, ou seja, os municípios vizinhos que haviam se emancipado. A raiz da Região Metropolitana de Goiânia, portanto, encontra-se na questão fundiária, e Aparecida de Goiânia constitui o exemplo mais elucidativo desse processo (ARRAIS, 2012, p.110).

Não por acaso Aparecida de Goiânia foi o primeiro município da RMG a atender a demanda não solvável da capital goianiense, seguido de Senador Canedo, Trindade e, em um período mais recente, Goianira. A figura 03, adaptada de Pinto (2010), sintetiza a forma espacial das áreas conurbadas, reafirmando os diferentes padrões de conurbação. O exemplo não se aplica aos municípios de Caldazinha, Caturaí, Teresópolis de Goiás. O processo de integração, via fluxos de mercadorias, serviços e pessoas nesses municípios, bem como o esprainamento da mancha urbana, acontece em escala reduzida. A composição das imagens dos sítios urbanos selecionados na figura 04 exemplificam a pouca diversificação na ocupação do solo, fato também atestado pelas pesquisas de Arrais (2012) e Pinto (2009) sobre a integração diferencial dos municípios da RMG.

PADRÕES DE CONURBAÇÃO NA RMG		
Nome da conurbação	Cidades conurbadas	Região conurbada
Aparecida	Aparecida de Goiânia e Goiânia	Sul de Goiânia
Trindade-Goiânia	Trindade e Goianira com Goiânia	Noroeste e norte de Goiânia
Senador Canedo	Senador Canedo com Goiânia	Leste de Goiânia
Aragoiânia-Hidrolândia	Aragoiânia e Hidrolândia com Aparecida de Goiânia	Sul e sudoeste de Aparecida de Goiânia

Figura 03

Fonte: Adaptado de Pinto (2009)

Geddes (1994) é tido como o primeiro a utilizar a denominação conurbação. Em seu livro, *Cidades em evolução*, o autor exprime com clareza o desenvolvimento demográfico de Londres, atentando para o fato de que esse espaço demandaria novas formas de governo e administração. Trata-se, pois, de compreender que o avanço ou homogeneização do tecido urbano (áreas edificáveis, lotes, glebas etc.) a partir do pólo é a expressão formal do processo de metropolização. Esse movimento tem como principal articulador o mercado imobiliário que age de maneira integrada, influenciando os governos municipais no parcelamento do solo urbano.

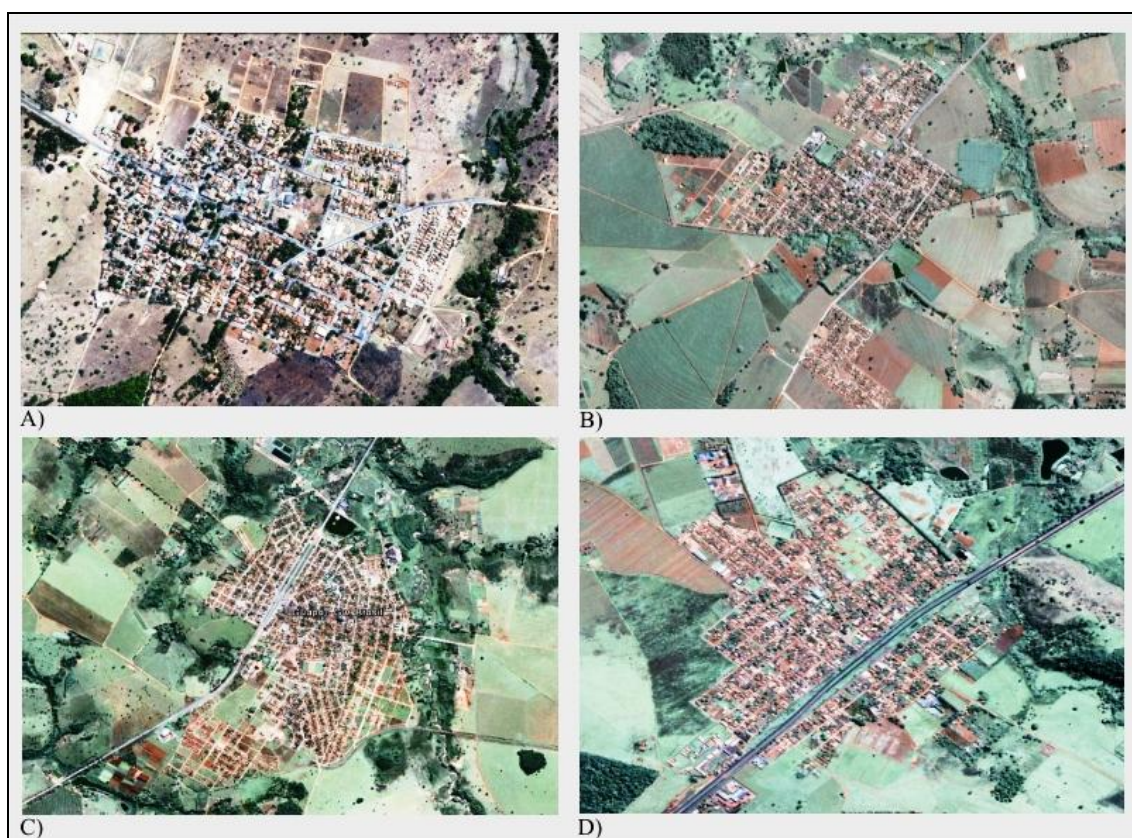


Figura 04

Fonte: Composição de imagens Google Earth (2009).

A compreensão dessa ação, no caso brasileiro, exige considerar que a regulação do solo urbano e os impostos sobre propriedade predial e territorial (Aragão; Arrais, 2012) são de responsabilidade dos governos municipais. A composição apresenta as manchas urbanas dos municípios de Caldazinha (A), Caturai (B), Guapó (C) e Terezópolis de Goiás (D), distantes 27 km, 51 km, 41 km e 28 km da capital, respectivamente. Observa-se, claramente, a relação com o espaço rural e o perfil típico de concentração domiciliar de cidades interioranas, com pouca fragmentação espacial e ausência subcentros. No caso de Terezópolis e Guapó, o destaque é para a GO-060, que divide os dois respectivos centros urbanos.

A partir da figura 05 podemos inferir sobre o processo de integração metropolitano e o mercado imobiliário. Isso é importante, pois, em última análise, a demanda por habitação influencia a ocupação do espaço.

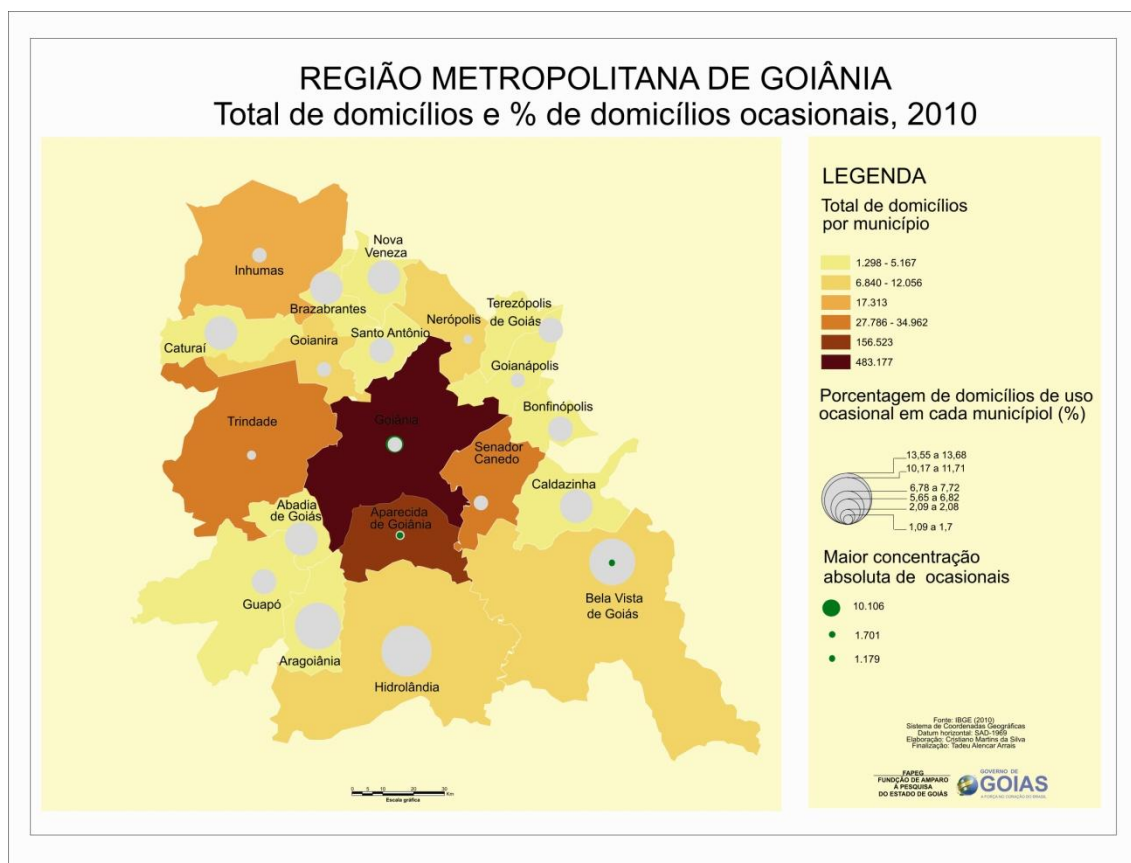


Figura 05

Antes disso é necessário atentar para um fato relativamente simples, mas que não escaparia, por exemplo, aos estudos monográficos da década de 1940, inspirados em Pierre

---

Monbeig (1943).<sup>7</sup> Trata-se da relação entre sítio e posição expressa na forma radial (360º) do sítio urbano de Goiânia em relação aos municípios periféricos.

A forma geométrica radial influencia na conversão de estoque de terras rurais dos municípios periféricos por um motivo aparentemente simples: essa forma geométrica amplia o número de municípios que fazem divisa com o município de Goiânia, além do ordenamento radial das vias de acesso à capital. O mercado imobiliário, portanto, utiliza desses aspectos como atributos de valorização fundiária. A acessibilidade é transformada em ativo econômico. Como se nota na figura 05, o maior número de domicílios corresponde, com poucas variações, ao total de população. Entre 2000 e 2010 ocorreu aumento do número de domicílios na ordem de 39,67%. Em todos os municípios a média de moradores por domicílio reduziu de 2000 para 2010. A média da RMG que era de 3,54 em 2000 passou para 3,16 em 2010. O dado que impressiona, entretanto, refere-se ao crescimento do total relativo de domicílios alugados. Considerando o recorte em vigor, 14 dos 20 municípios apresentaram percentual de domicílios alugados abaixo de 14,21%. Em 2010, os dois municípios com menores percentuais de domicílios alugados foram Caldazinha (15,80%) e Goianápolis (15,85%). A média da RMG subiu para 28,54%, sendo que os municípios de Goiânia, Nerópolis e Aparecida de Goiânia apresentaram, respectivamente, 31,39%, 31,11 e 26,39% de domicílios alugados em relação ao total de domicílios, respectivamente. Esse dado é um importante indicador da existência de déficit habitacional.<sup>8</sup>

O outro dado que demonstra a integração do mercado fundiário é a presença de domicílios de uso ocasional.<sup>9</sup> O maior número relativo, como demonstra a figura 05, encontra-se em Bela Vista de Goiás, Hidrolândia e Aragoiânia, com variação percentual entre 13% a 15%. Os dados indicam o quanto o mercado de terras atende a demanda solvável de Goiânia, pois parte significativa dos domicílios ocasionais situam-se em condomínio horizontais fechados adjetivados de *condomínios de chácaras*. As áreas desses condomínios podem variar, como

---

<sup>7</sup> Se o sítio respondia aos determinantes do uso do solo, a posição, pode-se dizer, respondia à sua funcionalidade e articulação com os espaços regionais, tal como encontramos em Monbeig (1943).

<sup>8</sup> O conceito de déficit habitacional foi trabalhado em estudo da Fundação João Pinheiro. Como consta no estudo: "A partir do conceito mais amplo de necessidades habitacionais, a metodologia desenvolvida pela FJP trabalha com dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. Por outro lado, o conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes. Com a preocupação de identificar as carências, principalmente da população de baixa renda, os números do déficit e da inadequação dos domicílios são explicitados para diversas faixas de renda familiar, como feito nas versões anteriores do estudo. Eles têm como enfoque principal famílias com até três salários mínimos de renda, limite superior para o ingresso em grande número de programas habitacionais de caráter assistencial." (BRASIL, 2009, p.15).

<sup>9</sup> "Domicílio de uso ocasional - É o domicílio particular permanente que na data de referência servia ocasionalmente de moradia. Ou seja, são aqueles usados para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que, na data de referência, seus ocupantes ocasionais estivessem presentes." BRASIL (2010).

constatamos em levantamento prévio, entre 20.000 m<sup>2</sup> e 700.000 m<sup>2</sup>. Os impactos econômicos para os municípios, bem como para a fragmentação com incorporação das áreas rurais, deve ser objeto de estudos e avaliação cuidadosa.

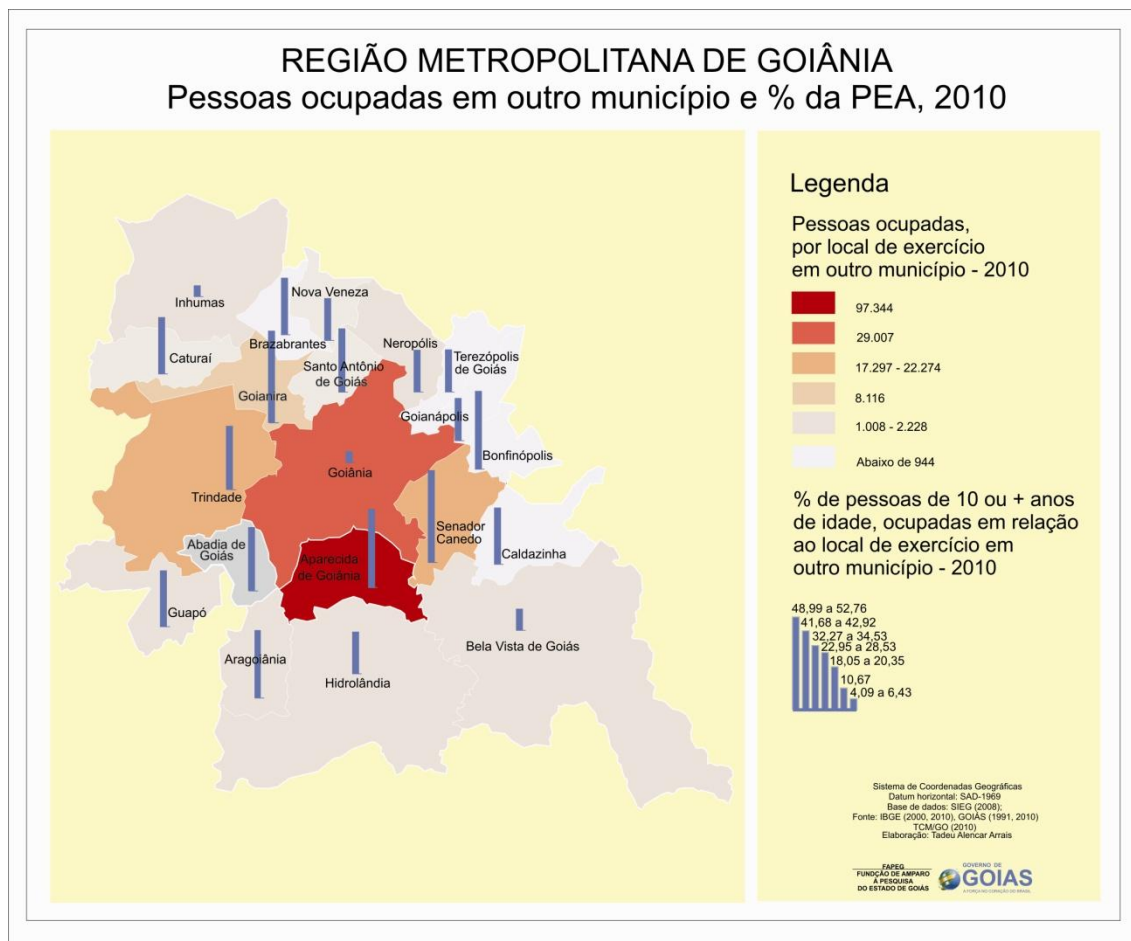


Figura 06

Em uma situação ideal, a moradia estaria próxima ao local de trabalho. Ocorre que 20,25% da população em exercício de trabalho o fazem em outro município que não o da residência, como demonstrado na figura 06. Esse dado é um indicador da intensa integração dos ambientes metropolitanos no que toca ao trabalho. Em Aparecida de Goiânia, por exemplo, 97.344 trabalhadores exercem as atividades fora do município, o que equivale a 41,68% da população economicamente ativa. Observa-se que em 08 municípios essa percentagem de deslocamento é menor que 20,36%. No entanto, esses dados, especialmente nos municípios abaixo de 10.000 habitantes, devem ser observados com ressalvas, uma vez que também é freqüente o deslocamento lateral, ou seja, aquele para outro município que não o pólo, situação freqüente, por exemplo, nos trabalhos agrícolas e do setor de alimentação. Como se trata de municípios com reduzida PEA (População Economicamente Ativa) absoluta

empregada, é necessário investigar o perfil dos empregadores, pois, em muitos casos, o emprego no setor privado está concentrado em duas ou três grandes empresas do segmento alimentar. Os dados encontram par em outra pesquisa do IBGE que constatou que 12,68% das pessoas acima de 10 anos e ocupadas na RMG gastam mais de 1 hora para deslocamento no trabalho. Esse deslocamento talvez seja um dos mais importantes pontos para avaliar a integração dos espaços e deve ser analisado levando em consideração, especialmente, a qualidade dos deslocamentos. Se a integração é o que justifica parte dos discursos metropolitanos, então, como ficam os municípios cuja integração é tão diferencial? Isso nos faz voltar às duas perguntas iniciais:

- ✓ O que nos permite dizer que Caldasinha ou mesmo Brazabrantes participam da RMG tanto quanto Aparecida de Goiânia e Senador Canedo?
- ✓ O que muda no fato de um município ser ou não incluído em um determinado ambiente metropolitano?

### ***O que perdemos com essa narrativa***

A noção de *regere* é pouco referida nos estudos metropolitanos<sup>10</sup>. Essa noção nos obriga a considerar a dimensão política do conceito de região e atentar, em primeira análise, para a qualidade da ação dos atores sociais, dentre os quais estão os governos municipais, os representantes do mercado imobiliário, as empresas concessionárias do transporte coletivo etc. Considerando uma agenda de pesquisa metropolitana, a primeira preocupação é com a compreensão da escala. Lepetit (1998) situa o debate sobre a escala da seguinte forma: Portanto, a consideração das variações de escala se situa, primeiro, do lado do objeto. A importância diferente dos recursos de que dispõem os atores e a diversidade da extensão dos campos nos quais eles são suscetíveis de agir estão entre as características essenciais do panorama social e constituem as fontes principais de sua modificação. A variação de escala não é apanágio do pesquisador nem principalmente o produto do processo de construção da pesquisa. É, em primeiro lugar, tarefa dos atores. (1998, p.88)

Ao não problematizar a escala, tomando-a como um aglomerado de municípios e tendo em mira que o trabalho da pesquisa, em alguns casos passa pela caracterização das dificuldades

<sup>10</sup> Segundo Gomes (1995): "De qualquer forma, se região é um conceito que funda uma reflexão política de base territorial, se ela coloca em jogo comunidades de interesses identificadas a certa área e, finalmente, se ela é sempre uma discussão entre limites da autonomia em face de um poder central, parece que estes elementos devem fazer parte desta nova definição em lugar de assumirmos de imediato uma solidariedade total com o senso comum que, neste caso da região, pode obscurecer um dado essencial: o fundamento político, de controle e gestão de um território" (1995, p. 73).



e possíveis soluções para os chamados problemas metropolitanos, corremos o risco de cair numa espécie de romantismo, ficando a imaginar que os recortes institucionais reproduzem uma escala de governança ideal. Souza (2000) faz referência à dimensão supralocal dos problemas urbanos e seu argumento exemplifica o que estamos a problematizar. Os *problemas passam a ser locais* quando estão presentes em diversas cidades. Além disso, segundo o autor,

...se a gravidade dos problemas e suas implicações são de tal monta que mobilizam as atenções de atores sociais estratégicos vinculados à vida política da gestão territorial em nível supralocal, torna-se, evidente, destarte, que o problema não interessa apenas à esfera sociopolítica local. (Souza, 2000, p.95)

No seu provocante livro, *Morte e vida de grandes cidades*, Jacobs propõe compreender e dizer a todos como a grande cidade funciona. Os problemas de gestão encontram-se de forma dispersa no livro, mas no final a autora afirma:

Já temos unidades governamentais que imploram por estratégias e táticas de gestão e planejamento metropolitanos viáveis, e essas unidades são as próprias cidades grandes. Uma administração metropolitana viável de ser aprendida e executada, primeiro, no interior das grandes cidades, onde não há fronteiras políticas rígidas que a impeçam. (2000, p.475)

Como se lê, Jacobs (2000) alerta para algo aparentemente trivial. Como desejar construir estratégias de ações coletivas e multiescalares em um ambiente adjetivado de metropolitano, quando os problemas sequer são resolvidos na escala local-municipal? No caso da RMG, por exemplo, os mecanismos institucionais previstos na legislação (Fundo de Desenvolvimento da RMG, Conselho de Desenvolvimento da RMG e Câmara Temática de Uso e Ocupação do Solo da RMG) não encontram respaldo nas próprias gestões municipais. É mais ou menos como ensina o velho adágio popular: *faça o que falo, mas não faça o que eu faço*. As dificuldades de compartilhamento residem, em parte, em nossa cultura federativa. Garson (2009) expõe argumento interessante sobre esse fato:

No que diz respeito ao caso brasileiro, o arcabouço institucional do federalismo tem-se mostrado inadequado para lidar com a desigualdade inter e intraregional. O processo de descentralização federativa não foi acompanhado pelo desenvolvimento de instituições que estimulem a cooperação entre os entes da federação e de fóruns de negociação e resolução de conflitos. Identificando a descentralização com municipalização, os municípios assumiram uma postura autárquica. (GARSON, 2009, p.21)

Outro exemplo, como anotado por Ribeiro (2004) é o chamado de neolocalismo de caráter competitivo:

Os governos municipais das capitais das regiões metropolitanas, com raras exceções, tem contribuído fortemente para o aprofundamento desse quadro de fragmentação institucional, na medida em que adotam políticas baseadas na guerra fiscal, e vêm se eximindo do papel de ator público capaz de incentivar ações cooperativas (2004, p.12).

Em Goiânia, ao discutir a implementação de uma área para um distrito industrial, o governo municipal aventa a possibilidade de isenções de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), além do ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), com a justificativa de que a capital vem perdendo espaço econômico para os demais municípios. Mas cabe perguntar, para além da retórica dos representantes do governo municipal da capital, se o possível crescimento na oferta de empregos e o fortalecimento fiscal dos municípios periféricos não seriam positivos para a capital?

A competição, de caráter fiscal e que reverbera no uso e regulação solo é justificada como um dos atributos da autonomia municipal. Nas leis que regulamentam as regiões metropolitanas a ressalva de que nada será feito sem o consentimento do município, ilustra as dificuldades em pensar outras escalas de atuação, pois isso implicaria, de alguma forma, em *perder poder e admitir a hierarquia*.

Na verdade, a inclusão de determinado município em uma área metropolitana parece ser antecedida por expectativas de ação governamental estadual e federal, mais do que pela possibilidade de cooperação intermunicipal. Por isso prefeitos festejam a inclusão em arranjos metropolitanos, esperando, por exemplo, que o município que governa possa ser objeto de ações prioritárias do governo federal ou mesmo que determinados serviços, como a telefonia, sejam tributados de forma diferencial. O fato de o programa *Minha Casa Minha Vida* eleger as áreas metropolitanas como prioridade também tem gerado expectativas semelhantes. Ao que parece uma estratégia dos dispostos a *ganhar* e não dos dispostos a *partilhar*.

Ao mesmo tempo em que desejam participar de áreas metropolitanas, os governos municipais reproduzem discursos que afirmam a proeminência da cidade pólo, como álibi para justificar as deficiências dos serviços e infraestrutura, o que conforma uma espécie de *mito da necessidade metropolitana*. Isso não significa que as demandas por infraestrutura e investimentos sociais não sejam passíveis de reconhecimento de maior envergadura nos



ambientes metropolitanos. Mas a questão é que a resolução desses problemas não pode ser localizada, exclusivamente, no fato de esses municípios localizarem-se na periferia da metrópole – com todas as ressalvas que o conceito de periferia merece.<sup>11</sup> Por menos simpático que possa parecer, a busca por um modelo político-espacial deveria partir da heterogeneidade e não da homogeneidade. Se, por um lado, é mais barato adquirir ambulâncias para transportar pacientes para a capital, por outro lado é preciso reconhecer que o crescente fluxo de pacientes é funcional para a economia de Goiânia, bastando para isso observar que o setor de saúde está entre os maiores contribuintes do ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza). Entretanto, nessa contabilidade não aparece as dificuldades daqueles que migram em busca de acesso aos serviços públicos. O mesmo raciocínio serve para o ensino superior. A contabilidade nos ambientes metropolitanos não é tão exata, sendo mais um complicador na difícil tarefa de pensar estratégias de coesão. Enfim, talvez fosse melhor riscar do mapa, enquanto realidade política, as regiões metropolitanas e afirmar que existe, sim, um processo de metropolização a exigir, mais do que novas formas de interpretação, um novo fazer político. Só então poderíamos (o futuro do pretérito é bastante apropriado) admitir a existência de regiões metropolitanas, o que implicaria em ressuscitar a dimensão do *regere*. Do contrário ficaremos como o velho cavaleiro, acreditando na letra e imaginando *que não há outra história mais certa no mundo*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

AGNEW, J. (2000). From the political economy of regions to regional political economy. *Progress. In: Human Geography*, 24(1):101-110, 2000.

ALMEIDA, Maria G.; K.T.A; ARRAIS, T. A. (Org.). *Metrópoles teoria e pesquisa sobre a dinâmica metropolitana*. Goiânia: Cânone Editora, 2012.

ANJOS, Antônio F. A dinâmica intraurbana de Goianira no contexto da Região Metropolitana de Goiânia. *Dissertação de mestrado*. Goiânia: IESA-UFG, 2009.

<sup>11</sup> A composição das receitas municipais nos ambientes metropolitanos, dado a diversidade do perfil econômico e demográfico, é bastante diferencial. Os impostos de base municipal, a exemplo do ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e o ISTBI (Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis) são mais representativos nos municípios mais populosos. Já nos municípios menos populosos, especialmente aqueles abaixo de 20.000 habitantes, transferências constitucionais federais como o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e o Fundeb (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica) respondem pela maior parcela de recursos. Essa dinâmica em relação à RMG foi estudada por Arrais et al (2012).

---

ARAGÃO, Ana Luisa e ARRAIS, Tadeu Alencar. Uso e regulação do solo em ambientes metropolitanos: o impacto do IPTU nas finanças dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia. *Boletim de Geografia* (UEM), 2012. No prelo.

ARRAIS, Tadeu Alencar. *A produção do território goiano – economia, urbanização e metropolização*. Goiânia: Editora da UFG, 2012 (no prelo).

\_\_\_\_\_.et al. Economia metropolitana pela ótica das receitas municipais o caso da Região Metropolitana de Goiânia. In: ALMEIDA, Maria G.; K.T.A; ; ARRAIS, T. A. (Org.). *Metrópoles teoria e pesquisa sobre a dinâmica metropolitana*. Goiânia: Canone Editora, 2012.

ASCHER, François. Metropolização e transformação do centro das cidades. In: *O centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI*. São Paulo: Editora Terceiro Nome / Viva Centro: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

AZEVEDO, S. ; GUIA, V. R. dos Mares. Reforma do estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, L. César de Queiroz. (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade*. Rio de Janeiro: REVAN: FASE, 2000.

BOLLE, Willi. *Fisiognomia da metrópole moderna*. São Paulo: FAPESP-Edusp, 2000.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. Lei complementar número 14, de 8 de junho de 1973. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em 10/08/2010.

\_\_\_\_\_. *Déficit habitacional no Brasil – 2007*. Ministério das cidades Secretaria. Nacional da Habitação: Belo Horizonte: FJP, 2009.

\_\_\_\_\_. Censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. *Censo demográfico 2010 – deslocamentos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

\_\_\_\_\_. *Censo demográfico 2010 – amostra domiciliar*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasil.1988.

\_\_\_\_\_. IPEA. Comunicados do Ipea. Número 116. IPEA. Brasília. 13 de outubro de 2011.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CERVANTES, Miguel De. *Don Quijote De La Mancha*. Edición Del IV Centenário. Real Academia Espanola. Espanha, 2004.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas – por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrôpoles, BH: PUC, 2009.

GEDDS, Patrick. *Cidades em evolução*. São Paulo: Papirus, 1994.

GOIÁS. Lei complementar Nº 78, de 25 de março de 2010. In: [www.gabinetecivil.goias.gov.br/mar](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/mar). Acesso em 20 de maio de 2012.

GOMES, Paulo C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. Et al. (Org.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LENCIONI, Sandra. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G. ; OLIVEIRA, F. J.G. *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A, Faperj, 2006.

LEPETIT, Bernard. Sobre a escala na história. In: REVEL, Jacques (Org.). *Jogos de escalas – a experiência da microanálise*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

MONBEIG, Pierre. O estudo geográfico das cidades. *Boletim Geográfico*. Rio de Janeiro: IBGE. ano 1, nº 7, p. 7-29, outubro de 1943.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PINTO, Vandério. Fragmentação da metrópole: constituição da RMG e suas implicações no espaço intraurbano de Aparecida de Goiânia. *Dissertação de mestrado*. Goiânia: UFG-IESA-UFG, 2009.

RIBEIRO, L. Cesar de Q. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: RIBEIRO, L.C.Q, LAGO, L.C. ; AZEVEDO, S. De. *Metrôpoles: entre a coesão e a*

fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo, Perseu Abramo / Rio de Janeiro: FASE, 2004.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E., HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. *Século XXI – por uma nova regionalização?* Processos, escalas, agentes. São Paulo: Max Limonad, 2004.

SANTA CATARINA. Lei Complementar número 104, de 04 de janeiro de 1994. In: <http://www.codesc.sc.gov.br/>. Acesso em 20 de maio de 2012.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1979.

\_\_\_\_\_. *Manual de geografia urbana*. São Paulo: Edusp, 2008.

SOUZA, Maria Adélia de. Recompondo a história das regiões metropolitanas: processo, teoria, ação. In: SILVA, C. A. da; FREIRE, D. G. ; OLIVEIRA, F. J.G. *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A, Faperj, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

VELTZ, Pierre. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel, 1996.

**Artigo recebido em 13/06/2012.**

**Artigo aceito em 07/08/2012.**